

Das Politzentrum als Wirtschaftsmotor

Die Schweiz ist ein Sonderfall: Viele klassische Hauptstadtfunktionen sind nicht zentral in Bern konzentriert, sondern föderal übers Land verteilt. Trotzdem kann Bern von Washington D.C., Ottawa oder Wien lernen, die Stärke als Politzentrum in mehr wirtschaftliche Dynamik umzumünzen.

Von Heike Mayer und Fritz Sager

Hauptstädte spielen eine wichtige Rolle für die kulturelle, soziale und politische Identität eines Landes. Sie gelten als Schaltzentralen und ihre Macht drückt sich nicht nur in ihrem repräsentativen Stadtbild aus, sondern auch in der Art und Weise, wie sich diese Städte in nationalen und internationalen Netzwerken positionieren. Städte wie Bern, Washington D.C., Berlin oder Wien stellen sich einem zunehmenden Standortwettbewerb und entwickeln Strategien, um Herausforderungen wie staatlichem Wandel und Globalisierung zu begegnen.

Um jedoch zu wissen, welche Strategien Sinn machen und welche Funktionen Hauptstädte überhaupt wahrnehmen, brauchen Entscheidungsträger auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene fundierte Studien und Analysen über die vielfältigen Aspekte einer Hauptstadtregion. Genau hier setzt die Universität Bern an: Wissenschaftlerinnen aus verschiedenen Disziplinen wie zum Beispiel Wirtschaftsgeographie, Verwaltungswissenschaften, Politikwissenschaften und Volkswirtschaft engagieren sich in der Forschung zu Fragen über Hauptstädte.

Dieses Forschungsthema ist nicht nur vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen rund um die Hauptstadtregion Schweiz relevant, sondern auch aus Sicht der Grundlagenforschung, da zahlreiche Aspekte von Hauptstädten noch unzureichend erforscht sind. Gerade im vergangenen Jahr erstellten Wissenschaftler der Universität Bern in Zusammenarbeit mit Partnern aus der Region Studien, die Aufschluss über die wirtschaftlichen und bildungsbezogenen Möglichkeiten der Hauptstadtregion geben. Die Vorlesungsreihe des Collegium generale soll darüber hinaus den Dialog zwischen der Universität und der Öffentlichkeit zu diesem Thema stärken (siehe Programm Seite 12).

Nationale Drehscheibe und Bühne

Wie sieht das ökonomische Wertschöpfungssystem einer Hauptstadt aus? Hauptstädte spielen nicht nur für die politische

und kulturelle Identität eines Landes eine kritische Rolle, sie sind auch zunehmend wichtige Wirtschaftsräume, in denen sich politische und wirtschaftliche Akteure vernetzen. Genau dieser Frage ging die Gruppe Wirtschaftsgeographie des Geographischen Instituts nach. Sie wurde vom Verein Hauptstadtregion Schweiz beauftragt, das Wertschöpfungssystem der Hauptstadtregion zu analysieren. In Zusammenarbeit mit dem Institut für Tourismus der Fachhochschule Westschweiz/Wallis wurden die wirtschaftlichen Funktionen und Potenziale der Hauptstadtregion untersucht. Die Studie bestand aus drei Teilprojekten, bei denen qualitative und quantitative Methoden angewendet wurden. Darüber hinaus erstellte das Forscherteam Fallstudienanalysen von sechs Hauptstädten, um Anregungen für wirtschafts- und standortpolitische Massnahmen zu erhalten (siehe Beispiele nächste Seite).

Die Studie kommt zum Schluss, dass zentrale Hauptstadtfunktionen in Bern und in den unmittelbar umliegenden Gemeinden konzentriert sind. Dazu gehören Beratungsdienstleistungen für die öffentliche Verwaltung und wertschöpfende Interaktionen zwischen Politik, Verwaltung, Dienstleistungsfirmen, Lobby-Büros und anderen. Die Bundesstadt ist somit die «Drehscheibe», «Bühne» und «Schnittstelle» zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft und erfüllt dadurch zentrale Aufgaben für das politische, wirtschaftliche und soziale Leben der Schweiz.

Aber: Viele dieser Funktionen sind in der Schweiz auch auf andere Metropolitanräume wie Zürich und Genf verteilt. Man kann also von einer polyzentralen Verteilung vieler Hauptstadtfunktionen sprechen. So sind zum Beispiel wichtige Verbände (etwa Economiesuisse und Avenir Suisse) oder Medienorganisationen in Zürich angesiedelt. Damit ist die Schweiz und auch die Bundesstadt Bern aufgrund der kurzen Distanzen im internationalen Vergleich ein Sonderfall.

Dynamik über die Politfunktion hinaus

Die Wertschöpfungsanalyse wurde für zwei Teilräume der Hauptstadtregion (Kantone Fribourg und Wallis) erstellt und zeigt, dass diese Räume wirtschaftlich von den Hauptstadtfunktionen profitieren, und zwar vor allem über Konsum- und weniger über Beschaffungseffekte. Sie leisten als Wohn-, Bildungs- und Freizeitorte einen wichtigen Beitrag zur Hauptstadtregion und sind deshalb eng mit der Bundesstadt Bern verbunden.

Die Fallstudienanalyse zeigt, dass dynamische Hauptstädte wie z. B. Washington D.C. oder Ottawa eine proaktive und zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik betreiben. Diese Städte setzen allerdings nicht nur auf ihre Funktion als Politzentrum, sondern sie fördern die Diversifizierung ihrer Wirtschaft, indem sie wissensbasierte Industrien stärken. Des Weiteren positionieren sich diese Städte in internationalen und nationalen Netzwerken und legen ihr Image als «langweilige Beamtenstädte» durch Imagepflege und Standortpolitik ab. Aus diesen Ergebnissen leiteten die Forscher sechs Handlungsempfehlungen ab, die derzeit vom Verein Hauptstadtregion Schweiz diskutiert werden (siehe Seite 11). Die Hauptstadtregion Schweiz sollte die hauptstadt-spezifischen Kompetenzen stärken und ausbauen. Des Weiteren muss sie ihr Image verbessern und klar kommunizieren, was sie den anderen Metropolitanräumen bietet und in welchen Bereichen sie eine nationale Schnittstellen-Funktion wahrnimmt. Darüber hinaus sollte sich der Verein für eine proaktive Wirtschaftspolitik einsetzen, welche die Innovationsfähigkeit und die unternehmerische Dynamik in diesem Raum fördert. Diese Wirtschaftspolitik darf allerdings nicht «business as usual» sein, sondern muss Kompetenzen stärken, die durch die Hauptstadtfunktionen geprägt sind (z.B. Informations- und Kommunikationstechnologien, eGovernment, Public Management etc.).



Washington D.C.

Boom wegen Sicherheitsindustrie

Washington D.C. ist die Hauptstadt der USA und spielt somit eine wichtige Rolle als politische Schaltzentrale einer militärischen Supermacht. Die Wirtschaft der U.S.-amerikanischen Hauptstadt basiert auf einem Wertschöpfungssystem, das auf einer engen Verknüpfung zwischen Verwaltung und privaten Sektoren aufbaut. Die Bundesverwaltung ist eine wichtige Arbeitgeberin, wobei sich der Anteil der Arbeitsplätze von etwa einem Drittel der Gesamtbeschäftigten vor rund 40 Jahren auf gut 12 Prozent im Jahr 2009 verringert hat.

Diese rückläufige Entwicklung ist vor allem auf das Wachstum innovativer Sektoren wie etwa wissensbasierter Dienstleistungen (Public Relations, Lobbying, Politikberatung und weiteres) und Hochtechnologie (zum Beispiel Verteidigungsindustrie, Homeland Security Industrie) zurückzuführen. Die anhaltende Privatisierung und das Outsourcing vieler Verwaltungsaufgaben haben dabei massgeblich zur dynamischen Entwicklung dieser Sektoren beigetragen. Im Zuge dieser Entwicklung siedelten sich viele Firmen in der Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie an. Sie arbeiten eng mit der Bundesverwaltung zusammen und sind auf enge Kontakte und die Nähe zu Politik und Verwaltung angewiesen. Städte und Gemeinden in der Region haben ein detailliertes Wissen über dieses Standortpotenzial und arbeiten eng mit dem Bund und den Industrien zusammen.

Hervorzuheben ist die Entwicklung strategischer Standorte, an denen sich Wirtschaft und Bundesverwaltung niedergelassen haben. Die Region hat ausserdem Pläne und Strategien entwickelt, wie man Technologien und Cluster, die eng mit den Hauptstadtfunktionen verknüpft sind, fördern kann. Ähnlich wie die Hauptstadtregion Schweiz gibt es auch in Washington D.C. regionale Organisationen, die sich für die Entwicklung der Hauptstadt einsetzen.

Quelle: Mayer, H. & Haisch, T. (2012) Capital Cities: Eine Fallstudienanalyse von sechs Hauptstädten.

Ausserdem sollte der Verein die funktionalen Verflechtungen innerhalb der Hauptstadtregion sowie die Beiträge der Teilräume an die Hauptstadtregion besser nutzen und kommunizieren. Letztendlich sind sich die Wissenschaftlerinnen einig, dass die Strategien und Programme nur dann Erfolg haben werden, wenn die unterschiedlichen Partner innerhalb der Hauptstadtregion partnerschaftlich und koordiniert zusammenarbeiten.

Kaderschmiede für die Bundesverwaltung

Eine Studie des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) der Universität Bern hatte zum Ziel, Chancen und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sich die Hauptstadtregion Schweiz als Bildungszentrum in Public Management etablieren kann. Die eruierte Ausgangslage stellte sich dabei bereits als sehr vielversprechend dar: So ist allein in der Hauptstadtregion über ein Drittel des in der ganzen Schweiz sehr umfangreichen Bildungsangebots im Public-Sektor-Bereich angesiedelt. Die dabei vermittelten Kenntnisse in Public Management werden von den entsprechenden Arbeitgebern sehr geschätzt und mitunter als ausschlaggebend bei der Stellenbesetzung bezeichnet.

Die Bemühungen der Hauptstadtregion, sich als Bildungszentrum in Public Management weiterhin zu profilieren, sind also grundlegend sinnvoll. Damit dies noch besser gelingt, sollte vermehrt auf die Stärkung des Bewusstseins der Region hingearbeitet und die Zusammenarbeit zwischen Bildungsinstitutionen über sprachliche und kulturelle Barrieren hinweg weiter vertieft werden. Die Zweisprachigkeit, die Nähe zur Politik und sehr gute Einstiegschancen in die (Bundes-)Verwaltung sollten dabei als Standortvorteile herausgestrichen werden. Ein regelmässiger Austausch zur Koordination der einzelnen Bildungsinstitutionen im Bereich Public Management soll erfolgen. Die noch zurückhaltende Vermarktung als Bildungszentrum sollte beispielsweise durch eine übersichtliche Plattform, die im Internet über die verschiedensten Bildungsangebote in Public Management in der Hauptstadtregion informiert, deutlich ausgebaut werden.

Politik gewinnt wieder an Bedeutung

Die vorgestellten Studien werfen ein Licht auf einen besonderen Städtetyp, nämlich dem der Hauptstadt. Hauptstädte sind Standorte für nationale und politische Institutionen (Legislative, Exekutive und oft auch Judikative). Sie sind aber auch Standorte für private Akteure, die eng mit den Akteuren aus Politik und Verwaltung zusammenarbeiten. Des Weiteren siedeln sich in Hauptstädten diverse Nichtregierungsorganisationen, Verbände und Lobbyisten an. Durch die Vernetzung dieser Akteure entsteht ein spezielles Wertschöpfungssystem, das sich nicht unbedingt über seine wirtschaftliche Dynamik, Innovationskraft oder internationale Orientierung auf globalen Finanz- und Kapitalmärkten auszeichnet, sondern eher subtil über die Funktionen und Bezüge der Akteure untereinander, die prägend sind für das Wohl einer Nation.

Kritiker könnten behaupten, dass durch die Globalisierung und die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft die nationale Regulierung und somit Hauptstädte unwichtig geworden sind. Die Forschungsprojekte an der Universität Bern beweisen allerdings das Gegenteil: Hauptstädte sind wichtige Politzentren und sie haben in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Die Finanzkrise zeigt, dass wichtige Entscheidungen wie die UBS-Rettung oder die Autokrise in den USA nicht in Zürich oder Detroit entschieden wurden sondern in Bern und in Washington D.C.

Darüber hinaus werden die Politik- und Verwaltungsprozesse immer komplexer und Experten (meist aus der Privatwirtschaft) werden vermehrt als wichtige Partner in die politische Entscheidungsfindung und Ausführung einbezogen. Hauptstädte sind somit wichtige «Informationsposten» und nationale Dreh- und Angelpunkte für die vielfältigen Entscheidungen, die für das Funktionieren einer Volkswirtschaft grundlegend sind.

Kontakt: Prof. Dr. Heike Mayer, Geographisches Institut, Abteilung Humangeographie, heike.mayer@giub.unibe.ch
Prof. Dr. Fritz Sager, Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), fritz.sager@kpm.unibe.ch



Ottawa

Ähnlich wie Bern – aber innovativer

Ottawa ist nicht nur als Hauptstadt Kanadas bekannt, sondern wird oft auch als «Silicon Valley North» bezeichnet. Die Stadt mit ihrer Kultur der Zweisprachigkeit weist grosse Parallelen zu Bern auf. Zur Hauptstadtregion gehört nicht nur die Stadt Ottawa in der Provinz Ontario sondern auch die Municipalité du Gatineau in der Provinz Quebec. Zusammen zählte die Region im Jahr 2009 rund 1,4 Millionen Einwohner, von denen 49 Prozent englisch- und 32 Prozent französischsprachig waren. Ottawa ist ausserdem eine multikulturelle Stadt, was sich darin zeigt, dass 19 Prozent der Bevölkerung eine andere Sprache als die offiziell zwei Landessprachen sprechen.

Die kanadische Hauptstadt weist neben der Zweisprachigkeit weitere Parallelen zu Bern auf: Sie ist eine junge Hauptstadt und wurde erst 1857 durch einen Entscheid der Königin Victoria gegründet, nachdem der Sitz der Regierung lange Zeit zwischen Toronto und Quebec City wechselte. Ottawa weist allerdings im Unterschied zu Bern eine hohe unternehmerische und innovative Stärke auf und zählt die höchsten pro Kopf Forschungs- und Entwicklungsausgaben im Land. Das ist nicht verwunderlich, denn Ottawa ist Standort für zahlreiche Forschungseinrichtungen und Kompetenzzentren. Besonders erwähnenswert ist das Ottawa Centre for Regional Innovation (OCRI), das sich vor allem auf die Unterstützung von Unternehmertum und Innovation konzentriert. Des Weiteren seien die zahlreichen Clusterorganisationen erwähnt (eBusiness, Photonics, Digital Media, Security und weitere), welche die Vernetzung von Industrie, Wissenschaft und Verwaltung zum Ziel haben. Die National Capital Commission (NCC) ist zuständig für Fragen der Stadtentwicklung und Imagepflege und führt derzeit eine nationale Diskussion über die Zukunft der Hauptstadt durch (Neuer 50-Jahr-Plan).

Quelle: Mayer, H. & Haisch, T. (2012) Capital Cities: Eine Fallstudienanalyse von sechs Hauptstädten.



Wien

Zentrum für Stadtentwicklung

Wien blickt auf eine lange und traditionsreiche Geschichte nicht nur als Hauptstadt Österreichs, sondern auch als ehemalige Residenz- und Kaiserstadt zurück. Die Stadt ist nicht nur Sitz der Bundesverwaltung und -regierung, sondern auch Sitz der Landesregierung. Darüber hinaus ist Wien seit den 1970er Jahren neben New York und Genf eine UNO-Stadt und somit Standort für zahlreiche internationale Institutionen wie zum Beispiel die Internationale Atomenergiebehörde oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Im Rahmen der UN-Kompetenzen ist der «Best Practice Hub for Urban Environmental Technologies» zu nennen, der seit 1999 Informationen rund um Projekte und Programme zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung sammelt. Wien will sich als Forschungs- und Wissenschaftsstandort profilieren, indem strategische Standorte ausgebaut werden.

Interessant sind auch die Bemühungen, die Stadt-Umland Beziehungen zu pflegen, um in der Raumordnungspolitik eine bessere Koordination zu erreichen. Im Rahmen des sogenannten Stadt-Umland-Management (SUM) kooperiert die Stadt Wien mit den Umlandgemeinden im Land Niederösterreich. Erwähnenswert sind die Bemühungen Wiens, sich international zu positionieren. Mit dem Projekt CENTROPE will man einen grenzüberschreitenden Wirtschaftsraum schaffen, der nicht nur Wien sondern auch die slowakische Hauptstadt Bratislava als Zentren definiert.

Quelle: Mayer, H. & Haisch, T. (2012) Capital Cities: Eine Fallstudienanalyse von sechs Hauptstädten.



Bern

Sechs Empfehlungen für Bern

Der Endbericht zur Studie «Wertschöpfungssystem eines Politzentrums» beschreibt die folgenden sechs Handlungsempfehlungen:

1. Der Verein Hauptstadtregion Schweiz soll die hauptstadtspezifischen Kompetenzen stärken und ausbauen.
2. Die Hauptstadtregion Schweiz muss ihr Image verbessern.
3. Die Hauptstadtregion Schweiz muss klar kommunizieren, was sie dem Netzwerk Schweiz bietet und in welchen Bereichen sie eine Schnittstellen-Funktionen wahrnimmt.
4. Der Verein Hauptstadtregion Schweiz soll sich für eine proaktive Wirtschaftspolitik einsetzen, die die Innovationsfähigkeit und die unternehmerische Dynamik fördert. Eine solche Wirtschaftspolitik darf aber nicht «business as usual» sein, sondern muss Kompetenzen stärken, die durch die Hauptstadtfunktion geprägt sind (Informations- und Kommunikationstechnologie, eGovernment, Public Management und weiteres).
5. Die funktionalen Verflechtungen innerhalb der Hauptstadtregion sowie die Beiträge der Teilräume an die Hauptstadtregion müssen besser genutzt und kommuniziert werden.
6. Die Hauptstadtregion Schweiz kann nur dann gelingen, wenn alle Partner – Bund, Kantone, Gemeinden sowie die Wirtschaft und die Politik – an einem Strang ziehen und partnerschaftlich zusammenarbeiten.

Quelle: Mayer, H. & M. Schnyder (2012) Hauptstadtregion Schweiz: Eine Analyse des Wertschöpfungssystems eines Politzentrums – Eine kurze Zusammenfassung

Vorlesungsreihe «Macht der Hauptstadt»

Die Forscherteams an der Universität Bern werden in den kommenden Monaten den Dialog zum Thema Hauptstädte fortsetzen. Der Auftakt dazu ist die Vorlesungsreihe des Collegium generale mit dem Titel «Im Herzen der Macht? Hauptstädte und ihre Funktion». Folgende Vorträge standen bei Erscheinen dieses Hefts noch bevor:

18. 4. 2012

Ottawa: Lumber town to federal capital, Prof. Dr. David Gordon, School of Urban and Regional Planning, Queen's University, Ottawa, Canada. Vorlesung in englischer Sprache.

25. 4. 2012

Hauptstadtplanungen um 1900. Die Repräsentation des Staates in der Stadt, Prof. Dr. Wolfgang Sonne, TU Dortmund

2. 5. 2012

Funktion und Entwicklungstrend der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Prof. Dr. Elmar Kulke, Humboldt Universität zu Berlin

9. 5. 2012

Hauptstädte: Politische Repräsentation und Inszenierung machtvoller Präsenz, Dr. Anna Minta, Institut für Kunstgeschichte, Universität Bern

23. 5. 2012

Washington D.C.: Provincial Town or World Capital? Prof. Dr. Carl Abbott, School of Urban Studies and Planning, Portland State University (USA). Vorlesung in englischer Sprache

30. 5. 2012

What can Bern learn from Washington DC? Einführung: Prof. Dr. Heike Mayer, Geographisches Institut, Universität Bern.
Anschliessend Podium mit Donald S. Beyer, Jr., Botschafter der Vereinigten Staaten in Bern; Dr. Terry Holzheimer, Director Arlington Economic Development; Georg Tobler, Geschäftsführer der Hauptstadtregion Schweiz; Harriet Tregoning, Director of Office of Planning, Washington D.C. Veranstaltung in englischer Sprache

Weitere Informationen:

www.collegiumgenerale.unibe.ch

Artikel zur Auftaktveranstaltung:

www.uniaktuell.unibe.ch/content/hintergrund/2012/hauptstadtregion